BRASIL
FARDO DO PASSADO,
PROMESSA DO FUTURO
Dez ensaios sobre política e sociedade brasileira
Leslie Bethell < José Murilo de Carvalho < Simon Schwartzman < Claudio de Moura Castro
Peter Fry < Elisa P. Reis < Paulo Sérgio Pinheiro < Alfred Stepan < Luciano Martins
Patrícia Birman & Márcia Pereira Leite
organização Leslie Bethell
CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA

Sumário

I. MÁ REPUTAÇÃO

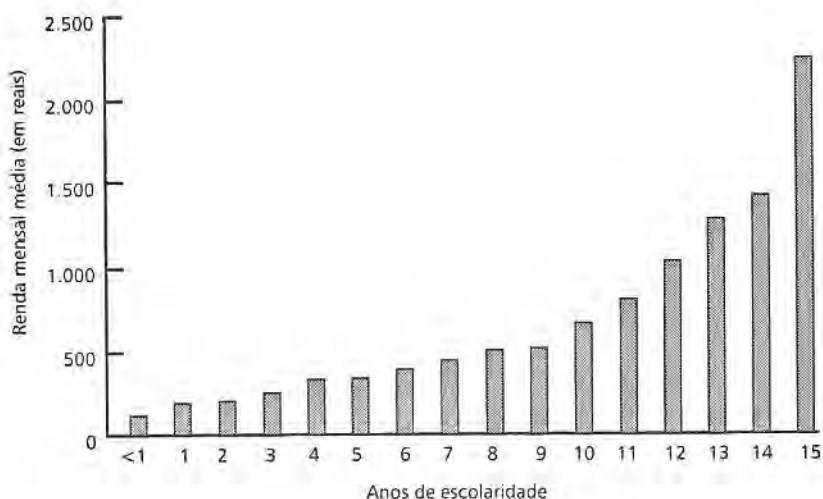
Na área social, o Brasil tem péssima reputação. Os dados oficiais não são bons, e as imagens divulgadas pela imprensa internacional são péssimas: crianças vagando e sendo mortas pelas ruas ou trabalhando em indústrias de fundo de quintal; moradores urbanos empilhados em favelas; camponeses sem terras clamando por reforma agrária; índios dizimados por madeireiros, garimpeiros de ouro e impiedosos senhores de terra; dezenas de mortos todos os dias nas cidades por grupos armados ou pela polícia; e a elevada desigualdade de renda, dramatizada por fotografias de apartamentos elegantes em Ipanema em frente às favelas nos morros.

Nenhuma dessas imagens é falsa, mas seu significado e sua interpretação não são óbvios. A imprensa e a televisão retratam extremos, sem dar sentido ao todo. Usadas de forma imprópria, as estatísticas podem levar a interpretações errôneas, ao ocultarem diferenças, contrastes e tendências importantes. Como exemplo, em 1995 a pesquisa nacional por domicílios brasileiros encontrou cerca de 500 mil crianças entre cinco e nove anos trabalhando, a maioria delas sem pagamento. A interpretação mais fácil, que deu origem às manchetes, foi a existência de escravidão infantil generalizada, reduzindo o preço dos produtos brasileiros e causando a reação imediata e indignada de consumidores bem intencionados dos países civilizados. A realidade

era muito diferente: a maioria dessas crianças ajudava os pais em atividades agrícolas de base familiar como parte de suas vidas normais. Aos nove anos, 82% dessas crianças estavam na escola, comparadas aos 93% daquelas que não trabalhavam. A falta de estudo nesta tenra idade tem menos a ver com o trabalho infantil do que com a pobreza geral e a escassez de escolas em algumas áreas rurais. O número de crianças que trabalham regularmente aumenta com a idade. Aos dez anos, 7% das crianças realizam algum trabalho e 5% estão fora da escola; aos dezesseis, 36% trabalham e 26% estão fora da escola; aos dezoito, 50% trabalham e 50% estão fora da escola (dados de 1997). Pode-se pensar que a razão para que as crianças não estudem é que têm de trabalhar. Contudo, a correlação é pequena: entre os jovens de dezoito anos, 58% dos que trabalham estão fora da escola, comparados aos 40% dos que não trabalham. Em resumo, o trabalho infantil está principalmente associado à pobreza rural e, por si só, não é uma causa importante da falta de instrução. Existe o trabalho infantil abusivo e explorador, e tem de ser reprimido, mas este não é o padrão.

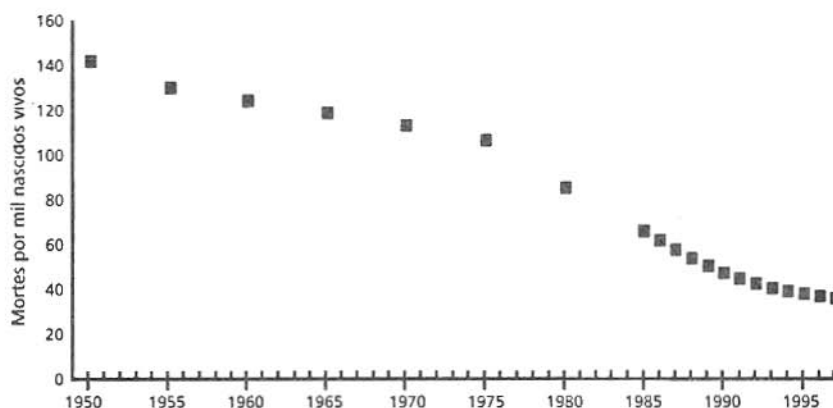
Em outro exemplo, o nível elevado de desigualdade de renda encontrado nas estatísticas brasileiras deve-se mais à existência de uma extensa classe média alta nas áreas urbanas, beneficiária da grande diferença salarial que ocorre entre os mais e os menos instruídos, do que ao contraste entre os poucos muito ricos e os milhões de pobres às vezes retratado nos meios de comunicação de massa (ver figura 1). O que espanta não é a renda do grupo mais rico (média mensal de pouco mais de 3.000 reais, ou US$ 3.000 em 1997), mas a grande diferença entre o topo e a base, em especial a maneira como o nível de renda se multiplica conforme cresce a instrução, medida em anos de escolaridade. A visão convencional é de que a pobreza poderia ser reduzida tirando dinheiro dos ricos para dar aos pobres. No entanto, os dados mostram que estes "ricos" não são tão ricos assim e que a

melhor política para a redução da desigualdade é investir em educação, para dar mais capacidade à população e diminuir as vantagens desproporcionais decorrentes de níveis elevados de instrução.[1]

Figura 1. Anos de escolaridade de chefes de família e renda familiar (medianas por decis)

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 1998.

A má reputação do Brasil levou à idéia de que as condições sociais do país estão piorando, por razões que variam, segundo diferentes comentaristas, da adoção pelo governo brasileiro de políticas neoliberais e voltadas para o mercado à falta de um compromisso verdadeiro com os valores da racionalização, da privatização e da competitividade internacional. Na verdade,

embora algumas condições tenham piorado nos últimos anos, em especial as ligadas à qualidade de vida em grandes áreas metropolitanas, a maioria dos indicadores sociais básicos, como instrução, expectativa de vida, condições de moradia e saneamento, apresentaram crescimento e melhoria constantes. A modernização e a mudança social são tendências de longo prazo que progridem apesar das variações de curto prazo em função das tendências e políticas econômicas. Por exemplo, o número de domicílios com acesso a água encanada no Brasil passou de 52% a 85% entre 1970 e 1991; o acesso a eletrodomésticos básicos como geladeira, televisão em cores, *freezer* e telefone vem crescendo constantemente conforme cai o preço destes itens; a mortalidade infantil sofreu uma queda drástica na década de 1970, continuou caindo durante a "década perdida" dos anos 80 e prossegue declinando hoje (ver figura 2).

Figura 2. Mortalidade infantil do Brasil, 1950-1997

Fonte: IBGE, PNAD, 1997.

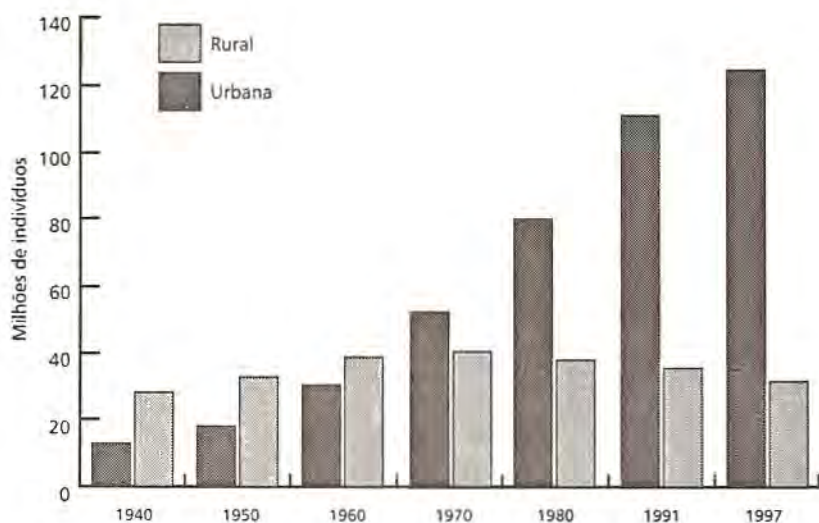
Esses exemplos não são apresentados para sugerir que os problemas sociais brasileiros não sejam sérios ou que possam resolver-se sozinhos. O Brasil passa por uma profunda transição social que está alterando o formato do país e levantando um novo conjunto de questões sociais e econômicas que não estavam na agenda há apenas poucos anos. A nova agenda é um reflexo não só dos problemas existentes como também das perspectivas, valores e interesses dos diferentes grupos sociais. A questão de quem determina a agenda tem conseqüências importantes para as questões abordadas, sua prioridade e a probabilidade de seu fracasso ou sucesso.

A TRANSIÇÃO SOCIAL

A característica mais evidente da transição social é que o Brasil é hoje uma sociedade predominantemente urbana, e não rural. Cidades como Salvador, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo sempre foram importantes como sedes das administrações coloniais e, mais tarde, nacionais e regionais e como pólos de atração de imigrantes, mas até recentemente a maioria da população do Brasil vivia fora das cidades. Em 1940, 70% da população ainda vivia em áreas rurais; em 1997, apenas 20% (ver figura 3).

Os empregos no campo estão desaparecendo depressa. Quinhentos mil postos rurais de trabalho foram eliminados entre 1992 e 1995, enquanto se criavam 4,7 milhões de novos empregos nas áreas urbanas. Entre 1995 e 1997, desapareceram 1,8 milhão de empregos no campo e um número semelhante foi criado nas cidades.[2] A principal razão desta mudança é o desaparecimento gradual das pequenas propriedades rurais tradicionais e sua substituição pelos agronegócios e uma nova classe média rural, próspera apesar de pequena.

na região Sul. O fascínio da vida da cidade e o acesso a empregos, serviços de saúde e educação para os jovens, assim como a disponibilidade de pequenas pensões para os idosos, também explicam o movimento para longe da vida dura e incerta da pobreza rural.

Figura 3. Crescimento das populações urbanas e rurais no Brasil

Fonte: IBGE, *Anuário estatístico*, 1997.

A outra transição importante é a queda drástica do crescimento populacional. De 1991 a 1996, a taxa de crescimento anual foi de 1,38, contra os cerca de 2,99% do período 1950-1960. Essas taxas se aproximam de 1% tanto em regiões desenvolvidas, como Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro,

quanto em áreas pobres, como Bahia e Pernambuco. Tal taxa de crescimento corresponde a uma taxa de fecundidade por volta de 2,1, abaixo da qual a população começa a reduzir-se. A população brasileira ainda é jovem e espera-se que continue a crescer ainda por algumas décadas, mas vai estabilizar-se e passará a diminuir antes de meados do século. Esta mudança demográfica não é conseqüência de alguma política intencional de controle populacional, mas resultado da migração rural, da entrada das mulheres no mercado de trabalho e da disseminação das informações e serviços de saúde. Esta tendência populacional já está mostrando alguns efeitos positivos, tais como a redução dos fluxos migratórios do campo para as cidades e da demanda por escolas. Assim, famílias menores podem investir mais na educação de seus filhos. Esses fatos ajudam a explicar como em alguns anos o Brasil foi capaz de conseguir a matrícula de quase 100% de suas crianças na escola. Contudo, em algumas décadas, com o envelhecimento da população, surgirá um novo conjunto de problemas relativos à saúde, ao custo das pensões e à integração social dos idosos.

Por causa dessas transições, o número de pessoas que mudam sua condição social no Brasil é um dos mais elevados no mundo. Em 1996, 60% dos filhos de trabalhadores rurais e dois terços dos filhos de trabalhadores urbanos não especializados estavam em melhor condição social que a de seus pais.[3] É à luz dessas mudanças que se devem examinar os problemas sociais do Brasil e as agendas para sua solução.

A AGENDA DA POBREZA

A erradicação da pobreza é hoje prioridade máxima das agendas de instituições internacionais como o Banco Mundial, o

Banco Interamericano de Desenvolvimento, as Nações Unidas e a Igreja Católica, e tem grande visibilidade nos meios de comunicação. No Brasil, a questão tem sido impulsionada por movimentos sociais como o Movimento da Cidadania contra a Fome (encabeçado pelo falecido Herbert José de Souza, Betinho), o Movimento dos Sem-Terra, muitos movimentos e organizações não-governamentais menores e o próprio governo federal, por meio do Programa Comunidade Solidária. Juntos, sacudiram os séculos de tradição da aceitação da pobreza como natural e inevitável e colocaram o objetivo de erradicação da pobreza na linha de frente da agenda política e social do Brasil.

A agenda da pobreza é muito diferente da posição tradicional da antiga esquerda, que lutava pela melhoria das condições de vida dos trabalhadores através de acordos cada vez mais vantajosos em sua relação com os capitalistas e da criação de políticas sociais compensatórias. No passado, a industrialização, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e a disseminação da educação levaram à crença de que os problemas da pobreza, da ignorância e da miséria estavam prestes a desaparecer, graças à expansão da economia privada, à ação determinada e racional de governos, ao apoio de organizações internacionais ou a alguma combinação de ambos. O pessimismo de Malthus foi obscurecido pela imagem de um "Prometeu libertado", uma expansão infinita da riqueza e do bem-estar impulsionada pela racionalidade e pela capacidade de inovação do homem. Esta imagem foi predominante nos países capitalistas e socialistas e adotada por países em desenvolvimento do hemisfério Sul em seu impulso por independência política e desenvolvimento socioeconômico.

Contudo, a suposição de que o desenvolvimento econômico por si só daria a todos um emprego e condições de vida adequados está sendo questionada nos países industrializados e na

verdade nunca existiu nas sociedades em desenvolvimento e subdesenvolvidas, onde a maioria da população ainda permanece sem acesso a bens e serviços essenciais. A nova agenda da pobreza caracteriza-se pelo forte tom moral de seus proponentes e pela crença no poder redentor da vontade política e da mobilização da comunidade. No campo, a maior parte da agenda da pobreza é executada pela Igreja Católica e pelo movimento dos sem-terra, que denuncia a imoralidade da concentração da terra e levanta a bandeira da agricultura familiar.[4] Nas cidades, promovem-se campanhas para mobilizar a classe média e levar comida e roupas aos pobres. O "capitalismo de mercado" é criticado por sua falta de preocupação com as questões humanas e o governo é criticado sempre que reduz as despesas sociais.

De fato, existe muito espaço, no Brasil, para ações filantrópicas e de caridade. A ênfase permanente na igualdade e no bem-estar social é importante para focalizar as prioridades das políticas públicas, e a preocupação crescente das entidades internacionais e organizações não-governamentais com questões de privação social é uma mudança bem-vinda. A agenda da pobreza, ainda que não leve a propostas e soluções específicas, é um poderoso fator de mudança. Contudo, esses esforços para mobilizar a sociedade a ajudar os pobres têm sido menos eficazes do que se esperava.

Os problemas da pobreza e da privação social no Brasil têm duas faces muito distintas que exigem políticas e abordagens diferentes: a população da periferia urbana e moderna das grandes áreas metropolitanas e cidades de tamanho médio; e a população pobre das áreas rurais, principalmente na região Nordeste. Os maiores níveis de pobreza no Brasil sempre foram associados à população rural, privada de educação e serviços essenciais, trabalhando a terra com baixíssima produtividade, sem proteção contra os caprichos da chuva ou da seca e com taxas altíssimas

de fecundidade e mortalidade infantil.[5] Os moradores do campo brasileiro não são descendentes de antigas civilizações pré-colombianas, como no México e em alguns países andinos, nem de sociedades camponesas tradicionais, como na Europa. São, em sua maioria, descendentes de portugueses e escravos africanos ou indígenas brasileiros, antigos trabalhadores das *plantations* de açúcar e café e fazendas de gado arruinadas pela perda de mercado e pelo solo empobrecido, sem tradições de tecnologia e cultura agrícolas que pudessem ajudá-los a extrair mais benefícios de seu meio.[6]

A combinação de intensa pobreza, oligarquias locais decadentes e solo depauperado torna a pobreza rural muito difícil de mudar. Desde o século XIX, secas cíclicas fizeram surgir o espectro da fome no Nordeste brasileiro, levando o governo federal a despejar dinheiro na construção de açudes. No entanto, a maior parte do dinheiro acaba ficando nas mãos dos líderes locais, que pouco fazem para melhorar o destino dos pobres. A agricultura moderna cresceu principalmente nas regiões povoadas por imigrantes europeus no Sul e nas grandes *plantations* dos estados de fronteira do Oeste, e agora se expande a passos rapidíssimos nas regiões de fronteira do planalto central. Quando chega ao Nordeste (como, por exemplo, nos novos projetos de irrigação e no cultivo de frutas de mesa de alta qualidade), é trazida principalmente por imigrantes da economia tradicional de pequenas fazendas do Sul.

"Reforma agrária", a divisão de grandes propriedades rurais em lotes familiares, ocupa posição elevada na agenda dos movimentos contra a pobreza nas áreas rurais e é dramatizada por episódios recorrentes de ocupação forçada de grandes fazendas por famílias sem terra. O governo tem reagido com a desapropriação de terras rurais pouco usadas ou disputadas e sua transferência para os camponeses, com a elevação dos impostos sobre terra improdutiva e com a criação de instrumen-

tos de crédito para moradores rurais. Essas políticas podem melhorar as condições de vida de vários segmentos da população, mas têm pouca probabilidade de causar impacto maior sobre a questão da pobreza. O Brasil não tem cultura e tradição de pequena agricultura de base familiar, exceto nas áreas do Sul onde houve imigração de japoneses e europeus. Hoje, a agricultura de base familiar está encolhendo por toda parte ou transformando-se em grandes redes de cooperativas ou empresas para a produção de leite, aves, frutas e outros produtos para os mercados urbanos e para exportação. Com o crescimento da produtividade, a perspectiva de criar mais empregos rurais, mesmo nas áreas de agricultura moderna e eficiente, não é promissora.

Se a pobreza rural não está melhorando, pelo menos vem se reduzindo. Quando as pessoas se mudam para as cidades, também melhoram suas condições de vida, ainda que permaneçam pobres e tenham dificuldade de encontrar emprego. Segundo os cálculos de Sônia Rocha, a proporção dos que vivem na pobreza no Brasil caiu de 68% para 35% da população entre 1970 e 1990. Parte desta mudança deveu-se ao crescimento econômico, mas ela foi, principalmente, conseqüência da migração urbana. Nas cidades, as pessoas conseguem encontrar lugares baratos para morar, numa favela ou na periferia das grandes cidades; e têm acesso a eletricidade e água tratada, podem ir a um posto de saúde e receber algum tipo de tratamento médico, enviar seus filhos à escola e ter mais possibilidade de encontrar um emprego ou algum tipo de rendimento.[7] Por pior que seja, é uma condição social muito melhor do que a pobreza absoluta do campo.

A AGENDA SOCIALDEMOCRATA, OU DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Pode-se descrever esta agenda como a busca de benefícios públicos e proteção social para a população, num contexto de crescimento econômico e industrialização. É de inspiração claramente européia e associa-se a temas como estabilidade no emprego, redução da jornada de trabalho e benefícios de atendimento médico, aposentadoria e habitação. Inclui também a organização dos trabalhadores em sindicatos, o desenvolvimento e fortalecimento das associações profissionais e o crescimento do setor público como núcleo administrativo eficiente e totalmente profissionalizado.

Esta agenda foi introduzida no Brasil nas décadas de 1920 e 1930 e ganhou importância depois da Segunda Guerra Mundial. Criou-se um conjunto complexo e generoso de benefícios sociais, que limitavam o número de horas trabalhadas e tornavam obrigatórias as férias anuais, o salário mínimo, um salário adicional no Natal, a licença-maternidade, os benefícios da aposentadoria, as pensões e os serviços de saúde pública.[8]

No entanto, esta legislação social generosa limitava-se às pessoas com empregos regulares em centros urbanos. Mesmo entre elas, os benefícios não eram distribuídos de forma equilibrada. Até a década de 1960, segmentos profissionais diferentes tinham fundos de pensão e serviços médicos diferentes e não havia sistema previdenciário de nenhum tipo para os moradores da área rural. Ainda hoje, os benefícios da aposentadoria de funcionários públicos e militares são muito melhores que os do restante da população, e os recursos públicos para tratamento de saúde vão principalmente para as pessoas que vivem nas áreas urbanas mais ricas.

A população não se queixa muito dessas desigualdades, talvez por ter a expectativa de que os benefícios inicialmente concedidos a alguns sejam mais tarde estendidos a outros. Assim, os sindicatos industriais não protestam contra os privilégios de funcionários públicos; os alunos de instituições privadas não se queixam da educação gratuita dos que estão em universidades públicas; e os portadores de diplomas em áreas profissionais novas e de menos prestígio não questionam os privilégios de mercado de profissões tradicionais como direito, medicina e engenharia. Esta expectativa de benefícios crescentes da agenda socialdemocrata gozou de apoio generalizado e se tornou ainda mais ambiciosa em períodos de maior participação política e democracia: após 1945 e novamente com a Constituição de 1988, no fim do regime militar.[9]

De início, esses benefícios eram custeados por impostos sobre as atividades exportadoras; mais tarde, nas décadas de 1960 e 70, pelo aumento da capacidade do governo de cobrar impostos; e, desde então, pela inflação. A crise do estado de bem-estar social brasileiro é semelhante à que afeta a Europa ocidental e os Estados Unidos. Com o aumento dos benefícios, cresceu o custo dos serviços de saúde e da educação; com o envelhecimento da população, a conta dos gastos sociais disparou e não foi acompanhada pelo aumento equivalente do crescimento econômico e da produtividade. O Brasil gastou, em 1994, cerca de 14% de seu produto nacional bruto (PNB) em benefícios sociais (aproximadamente 51,5 bilhões de reais, ou dólares)*, 65% dos quais em previdência social (dois terços para a população em geral, um terço para militares e funcionários públi-

*Neste artigo o autor sempre se refere ao valor do dólar em 1997, quando correspondia a 1 real. (*N. da T.*)

cos), 18,4% para a educação, 16,5% para a saúde, 9,3% para educação e cultura e 7,1% para habitação.[10] Só pequena parte desses recursos chegou aos grupos mais pobres da sociedade.[11]

A crise da agenda socialdemocrata no Brasil é que ela chegou ao limite de suas possibilidades quando a maioria da população ainda estava longe de beneficiar-se dela, e a produtividade ainda era muito mais baixa que a dos países que lhe serviram de modelo. A expectativa de que os benefícios adquiridos por alguns acabariam por estender-se a todos está se tornando muito difícil de manter.

AS AGENDAS ECONÔMICAS: DESENVOLVIMENTO NACIONAL E COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL

Até a década de 1950, os brasileiros ainda debatiam se o país deveria permanecer uma economia essencialmente agrícola ou se deveria encaminhar-se forçosamente para a industrialização. Na prática, a discussão foi resolvida pelo Programa de Metas do presidente Juscelino Kubitschek, no final da década de 1950, que deu início à indústria automobilística brasileira, cobriu o país de estradas pavimentadas e começou um programa ambicioso de produção de energia e desenvolvimento industrial. Os principais instrumentos desta agenda inicial de desenvolvimento econômico foram a atuação do governo nacional, como principal promotor e investidor, e a proteção da indústria local contra a competição estrangeira por meio de regulamentações, tarifas elevadas e controle cambial. Não era, em essência, uma agenda nacionalista; a indústria automobilística, por exemplo, pertencia a grandes fabricantes multinacionais, Volkswagen, Ford, General Motors e, mais tarde, Fiat, que mantiveram para si o mercado brasileiro, e

investidores estrangeiros sempre foram bem recebidos. Ainda assim, os grupos financeiros e industriais de propriedade de brasileiros também floresceram e receberam a vantagem de grandes contratos públicos e parcerias com grupos estrangeiros. Este "modelo de substituição de importações" atingiu seu clímax na década de 1970 com os projetos ambiciosos de industrialização forçada liderados pelo governo de Ernesto Geisel (1976-1980).[12] Nos anos anteriores, um grande fluxo de capital estrangeiro havia levado o país a níveis sem precedentes de crescimento econômico — o chamado "milagre brasileiro" da década de 1970. Durante esses anos, era possível argumentar que não se precisava de nenhuma política social específica para a redução da pobreza ou o aumento dos benefícios sociais, já que os benefícios do crescimento econômico acabariam por disseminar-se pela população como um todo.[13] De fato, o crescimento econômico levou à melhoria da renda em todos os setores sociais, mas a desigualdade de renda também aumentou, dando credibilidade à noção, na verdade errônea, de que o desenvolvimento econômico daqueles anos se baseou no aumento da exploração e conseqüente empobrecimento da classe trabalhadora.

Na década de 1980, uma combinação de elevados gastos públicos e aumento inesperado das taxas de juro internacionais levou à inflação crescente e à estagnação econômica. Os militares iniciaram sua retirada da vida pública e o governo civil que assumiu o poder em 1985 não teve o arrojo ou as condições para controlar a economia do país.

A agenda econômica da década de 1990 baseia-se na busca de estabilidade econômica e competitividade internacional, caracterizada por menor ênfase na importância e na relevância do setor industrial nacional, pelo papel reduzido do Estado como empresário e pela valorização renovada da agricultura como fonte de crescimento econômico. A competitividade internacional

exige preços baixos ou produtos melhores, ou ambos. Também exige uma economia estável, capaz de inspirar confiança em investidores estrangeiros e apresentar previsibilidade nas transações econômicas. Esta agenda vem sendo promovida pelo governo Cardoso numa situação muito difícil, dada a necessidade de deter e controlar a inflação, estabilizar o orçamento do governo federal e dos estados, chegar a um equilíbrio na balança de pagamentos e abrir a economia ao mercado internacional, tudo ao mesmo tempo.

De início, a estabilização econômica, conquistada com a criação do real em 1995, foi mais eficaz na generalização dos benefícios sociais e na melhoria das condições de vida dos pobres do que qualquer outra política social concebível. Estima-se que o controle da inflação aumentou em cerca de 30% os rendimentos reais dos que estão no estrato inferior, aumentando o consumo de produtos alimentícios básicos e bens duráveis domésticos. A inflação permaneceu no nível de 1% ao mês desde a criação do real, e os mecanismos tradicionais de indexação dos salários foram abandonados. Em sua maioria os aumentos de preço ocorreram no setor de serviços e afetaram sobretudo os setores médios. A maior parte desses efeitos ocorreu imediatamente após a estabilização, no início de 1995. Em 1998-1999, com o crescimento lento da economia e o aumento do desemprego, e em especial depois da desvalorização da moeda no início de 1999, houve sinais de piora da situação, refletidos na queda da renda real média de todos os grupos sociais. O Brasil chegou ao ano 2000 com uma economia estável e crescente, mas com crescimento lento, sem impacto direto sobre o desemprego, a qualidade do mercado de trabalho ou a desigualdade de renda.

Os efeitos sociais da competição internacional são menos claros. Este processo não começou com a administração Cardoso, mas manteve-se como parte importante da agenda.

Conforme a economia se reorganiza e se volta para a competição internacional, reduzem-se o emprego formal e a estabilidade no emprego, enquanto as oportunidades de trabalho autônomo e no setor de serviços em expansão aumentam, num novo ambiente no qual as habilidades educacionais e profissionais fazem toda a diferença em termos de oportunidades e expectativa de renda. Os dados de desemprego, colhidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostram um padrão constante de cerca de 5% da população ativa em condições de desemprego aberto (sem trabalho e procurando emprego ativamente), comparado a números próximos de 20% na Argentina.[14] Com a recessão econômica de 1998-1999, o nível subiu um ou dois pontos percentuais. Um exame mais cuidadoso dos dados do desemprego mostra um número crescente de autônomos e de pessoas na chamada economia informal e um número decrescente de trabalhadores na indústria. Muitas demissões podem ser explicadas pelo aumento de eficiência das empresas, algumas pela redução do efetivo e pela terceirização e outras pela mudança de fábricas da periferia de São Paulo, Porto Alegre e Recife para outras cidades e regiões (em especial para o interior de São Paulo) que não são cobertas pelas estatísticas do emprego. Desta forma, uma parte substancial do aparente declínio histórico das oportunidades de trabalho na verdade reflete um processo importante de reestruturação econômica e deslocamento geográfico. Ainda assim, o número de pessoas incapazes de encontrar emprego ou obter rendimentos está crescendo, particularmente nas grandes áreas metropolitanas, entre os jovens menos instruídos e aqueles deslocados pela modernização industrial.

Do ponto de vista desta agenda, o complexo sistema de proteção social construído no Brasil na década de 1930 parece insuficiente, economicamente impossível de manter e per-

verso. É insuficiente porque a maior parte dos serviços permanece limitada aos que vivem perto dos lugares onde são fornecidos, geralmente nos estados e regiões mais desenvolvidos. É economicamente impossível de manter porque a população está envelhecendo, precisando de mais cuidados de saúde e de pagamento mais prolongado de aposentadorias, e necessita de melhor instrução. É perverso porque há uma correlação clara e positiva entre a renda e os benefícios recebidos — se você é da classe média ou mais elevada, sua possibilidade de ter educação superior gratuita, bom tratamento médico gratuito e aposentadoria precoce com benefícios generosos é muito maior do que se você for pobre ou viver numa região atrasada.

Esta combinação de males morais e práticos deveria ser suficiente para convencer qualquer pessoa de que o sistema de bem-estar social do Brasil precisa de profunda reforma. No entanto, isto é difícil de explicar àqueles que estão perdendo os benefícios ou imaginam que estão perto de obtê-los. No fundo, a agenda social da competitividade internacional é negativa. A suposição é de que a economia deveria crescer sem obstáculos e, com o aumento da produtividade e a renda mais alta, as pessoas seriam capazes de cuidar de suas próprias necessidades de educação e aposentadoria, com uma pequena ajuda do governo quando possível e necessário. Contudo, esta suposição é questionável: é possível conceber um cenário no qual o Estado brasileiro se torna eficiente e a economia muito competitiva mantendo, ao mesmo tempo, alto nível de desigualdade de renda e grandes bolsões de pobreza. A agenda da pobreza tem de ser enfrentada imediatamente, sem esperar pelos benefícios da competitividade internacional.[15]

AS AGENDAS EMERGENTES

Além dessas agendas dominantes, há outras ligadas a temas ou grupos específicos que, pelo menos por enquanto, permanecem em posição secundária. Uma lista incompleta incluiria os temas da raça, do gênero e do meio ambiente, que abordarei abaixo, assim como o da educação e da violência urbana.

A agenda *étnica ou racial* tem sobressaído pouco, embora cerca de metade da população brasileira seja negra ou de sangue mestiço, com grandes grupos de descendentes de italianos, japoneses, alemães e outros imigrantes europeus. A maioria dos imigrantes japoneses e europeus não portugueses chegaram ao Brasil na virada do século XIX e hoje a segunda e a terceira gerações falam português como língua materna e mantêm pouco de sua cultura original. Ainda podemos identificar áreas caracterizadas por importantes grupos japoneses, italianos e alemães, e os japoneses, em particular, têm demonstrado forte tendência à endogamia. Mas não há conflitos e demandas associados a problemas lingüísticos e étnicos e as questões relativas aos direitos ou à discriminação de estrangeiros não fazem parte da agenda social brasileira.

A situação quanto aos escravos africanos e seus descendentes é muito mais complexa. O órgão estatístico brasileiro, IBGE, pergunta sistematicamente a "cor" dos brasileiros em seus censos e pesquisas nacionais. Cerca de 5% da população definem a si mesmos como "pretos", 40% como "mulatos" ou "pardos" e cerca de 50% como brancos, com os demais classificados como "oriental" (a maioria de origem japonesa) ou indígena. Ser *preto* ou *pardo* é estatisticamente associado a ser mais pobre, menos instruído e com menos probabilidade de ter ocupação valorizada, e a relação entre "cor" e renda persiste mesmo entre os que têm nível semelhante de instrução. As explicações para esta associação entre "cor" e renda são con-

troversas. Ela indica, certamente, a existência de preconceitos que funcionam como barreiras à mobilidade social da população não-branca; a existência de padrões culturais e de valores específicos associados à educação e à mobilidade social em grupos determinados,[16] e a combinação destes fatores. Entretanto, as linhas demarcatórias entre grupos raciais ou étnicos diferentes não são nítidas, e é relativamente fácil "passar" de uma categoria a outra. A maioria da população rejeita a classificação de cor usada pelas pesquisas do IBGE, em particular os termos *preto* e *pardo*, e prefere denominar-se *morena* ou usar uma miríade de termos opcionais.[17] Isso significa que, embora sejam indistintas as fronteiras raciais, há uma forte percepção das diferenças de raça.

O Brasil nunca teve segregação racial institucionalizada como a África do Sul ou os Estados Unidos e tem uma vigorosa legislação que proíbe qualquer tipo de discriminação racial. No entanto, o preconceito de cor parece generalizado e ter a pele escura pode afetar a auto-imagem e as oportunidades de vida de milhões de pessoas. A resposta de várias organizações e intelectuais negros a esta situação tem sido adotar a identidade racial e pressionar por um programa de ação afirmativa nas políticas sociais. Contudo, a principal diferença em relação aos Estados Unidos é a falta de fronteiras claras entre os grupos raciais e a recusa da maioria da população a aceitar rótulos raciais.[18]

A situação das populações nativas brasileiras, conhecidas como "índios" desde os tempos do início da exploração européia da América, é diferente.[19] Estima-se que a população índia, quando os portugueses chegaram ao Brasil em 1500, fosse de cerca de cinco milhões de indivíduos. O censo brasileiro de 1991 registrou cerca de 162 mil pessoas ainda classificadas como índios, embora os especialistas estimem que o número verdadeiro fique em torno dos 270 mil. Muitos mais perde-

ram a maior parte de sua identidade índia, ou toda ela. No entanto, seus traços físicos podem ser vistos em rostos nas ruas, principalmente no Norte e no Nordeste, e estão por toda parte as palavras nativas que designam lugares, plantas e animais. Eles não são sobreviventes de uma única cultura nativa, mas descendentes de cerca de duzentas sociedades muito diferentes, que falam 150 línguas distintas e que se diferenciam enormemente na forma como se relacionam entre si e com o meio ambiente. A FUNAI, órgão federal, é responsável por cuidar da população índia — uma entidade do governo sem similares para os negros ou outros grupos menos privilegiados. Essa delimitação clara de alguns setores da população índia permitiu ações afirmativas que nos últimos tempos se intensificaram, expressas principalmente através da demarcação generosa de suas terras. Há vários problemas nesta política: ela exclui os índios assimilados, não inclui meios eficazes de proteger os territórios índios de invasores e predadores, não estabelece limites às atividades predadoras dos próprios índios e, muitas vezes, age contra os interesses das populações locais não-índias.

Assim como no caso da raça, a agenda *de gênero*, ou da discriminação sexual, não se desenvolveu muito, apesar das diferenças significativas de renda, ocupação e oportunidades de trabalho entre os sexos.[20] Em parte, esta agenda não se desenvolveu porque o Brasil não apresenta as manifestações muito óbvias de discriminação sexual encontradas em outras sociedades. As condições de nutrição e saúde de meninos e meninas são semelhantes, não apresentando tratamento preferencial das famílias com base no sexo, e há mais meninas que meninos em todos os níveis das escolas.

As mulheres estão entrando em grande número no mercado de trabalho, e famílias nas quais ambos os pais trabalham são hoje a regra, em vez da exceção. No entanto, as mulheres ten-

dem a conseguir empregos menos prestigiados e lucrativos, sua renda é mais baixa que a dos homens na mesma ocupação[21] e seu trabalho fora de casa não parece ter reduzido seu fardo doméstico, especialmente no número crescente de famílias com um só genitor.

Tem sido difícil traduzir esses dilemas numa agenda social claramente definida porque eles ainda refletem tradições culturais que governam a relação entre homens e mulheres. Há alguns temas de interesse especial para as mulheres, como o aumento do número de pré-escolas e creches e o direito ao aborto, que enfrenta forte resistência da Igreja Católica. Acima de tudo, a agenda de gênero permanece limitada a poucos movimentos e organizações feministas e está longe de fazer parte dos temas predominantes da temática social brasileira.

A agenda do *meio ambiente* ainda está restrita a pequenos grupos de intelectuais e ativistas de classe média e a organizações não-governamentais preocupadas com questões como a destruição da floresta amazônica, a extinção de espécies animais e a perda de biodiversidade. O problema da agenda do meio ambiente é que os benefícios coletivos da proteção ambiental entram muitas vezes em conflito com os interesses de curto prazo de determinados indivíduos e as limitações orçamentárias dos governos, e pode ser especialmente ameaçadora para grupos de baixa renda que consomem os recursos de florestas, rios e solos, moram em favelas perto das fontes de água potável das cidades e viajam em ônibus urbanos baratos e poluentes.[22]

Entretanto, problemas ambientais como a poluição do ar nas grandes cidades, a deterioração das praias e locais turísticos, a destruição do solo fértil, a contaminação da água e dos alimentos e o tratamento do lixo começam a ter conseqüências diretas e perigosas para a população e exigem ação imediata. A eletricidade vem principalmente de barragens e quedas-

d'água, mas essas fontes se estão exaurindo e a criação de termelétricas traz novas ameaças de impacto ambiental. Apesar da recente criação de órgãos de proteção ambiental como o Ministério do Meio Ambiente e o IBAMA e da assinatura pelo governo brasileiro da Agenda 21, depois de sediar a principal conferência mundial sobre o meio ambiente no Rio de Janeiro, os temas ambientais ainda não se tornaram prioridade no país.

POLÍTICAS SOCIAIS: AS POSSIBILIDADES DE AÇÃO

O efeito dessas agendas que em parte se sobrepõem, em parte entram em conflito tem sido provocar enorme pressão sobre as autoridades públicas para que reajam a exigências crescentes e muitas vezes contraditórias num contexto de contenção econômica. Uma lista incompleta dos problemas de política social incluiria a manutenção e a expansão dos sistemas existentes de proteção social e benefícios de saúde pública, aposentadoria, educação e moradia; a correção de distorções existentes, levando mais benefícios aos pobres e retirando privilégios de grupos específicos; a melhora da eficiência e da eficácia do serviço público na administração de seus recursos e no trato com o público; a redução da desigualdade de renda; o aumento do número e da qualidade dos empregos e das oportunidades para o trabalho autônomo; o atendimento de emergência a grupos em situação de extrema pobreza; o desenvolvimento de programas para ajudar os que estão em bolsões de pobreza no campo e na periferia urbana a sair do círculo vicioso da pobreza e marginalidade social; o enfrentamento de problemas agudos de conflito e inquietude social; e a atenção às necessidades e exigências especiais de minorias e grupos menos privilegiados, inclusive negros e população nativa.

Essas tarefas formidáveis não são responsabilidade exclusiva da administração federal, mas dependem sobretudo do envolvimento ativo dos governos estaduais e locais, de organizações não-governamentais e do setor privado. O Brasil é uma federação de 27 estados e cerca de cinco mil municípios, todos supostamente responsáveis pelo atendimento das necessidades de sua população, particularmente na educação, na saúde, na administração urbana e nos serviços básicos. No entanto, existe uma tendência de ver o governo central como maior responsável pelos males do país e sua possível cura. Há razões para isto, dada a tradição de centralização política. Contudo, as grandes diferenças existentes entre os estados e localidades brasileiros não se devem ao tratamento preferencial ou ao abandono do governo central em relação a regiões específicas, mas principalmente à capacidade da população local de gerar riqueza e cuidar de suas próprias necessidades e interesses, o que por sua vez se relaciona com a qualidade e a eficácia dos governos e lideranças locais.

O governo federal tem de manter o orçamento sob controle e não pode aumentar as despesas públicas sem pôr em perigo a economia. A maior parte dos recursos administrados pelo governo já está comprometida com o pagamento de salários, transferências constitucionais para estados e governos locais, benefícios legais e pagamentos de juros sobre a dívida interna. Para executar suas políticas, o Executivo precisa da aprovação do Congresso, o que, como nos Estados Unidos, muitas vezes exige muita negociação e concessões mútuas. O governo também está sob pressão constante para cuidar de temas de grande visibilidade que atraem a atenção da opinião pública, de organizações não-governamentais e da imprensa e contribuem para a má reputação do país, mas que não são necessariamente os itens mais importantes ou de maior prioridade na agenda social.

Brasília, como Washington, não é o melhor lugar para gerenciar programas complexos que deveriam atender a comunidades carentes a milhares de quilômetros de distância. A necessidade de descentralização é percebida com clareza, e vem ocorrendo. Ainda assim, as regiões e os estados brasileiros diferem amplamente em sua capacidade de obter recursos e usá-los em benefício da população local. Quanto mais pobre a região, mais provável será que suas elites vivam de concessões do governo central, mantendo os pobres na miséria. Políticas centralizadas são necessárias para compensar a desigualdade regional e criar padrões de serviço e tratamento, mas elas podem ser usadas como desculpa para manter em seu lugar as antigas burocracias.

Mesmo na melhor das circunstâncias, com bom governo e crescimento econômico, os enormes problemas sociais enfrentados pelo Brasil em questões de saúde, pobreza, educação, emprego e condições de vida durarão ainda décadas. Ainda assim, podem ser enfrentados, reduzidos e mais bem administrados caso se tomem as decisões políticas apropriadas e se aumente a competência administrativa e gerencial das autoridades públicas. É útil examinar, embora rapidamente, o que vem sendo feito em algumas dessas áreas problemáticas.

Previdência social

O sistema brasileiro de pensões e aposentadorias é um problema para a população, por causa de seus reduzidos benefícios, e uma enorme dor de cabeça para o governo, já que consome 65% dos gastos do governo federal na área social.[23] Dois terços deste total vão para ex-empregados do setor privado e são financiados por um percentual fixo sobre todos os salários, pago conjuntamente por patrões e empregados

(cerca de 16 milhões de beneficiários); um terço vem do orçamento ordinário e é usado para pagar aposentadorias e pensões do setor público (cerca de meio milhão de pessoas).[24] Nos últimos anos, foram feitos progressos importantes para reduzir a corrupção e aumentar a rapidez e a eficiência do processamento de documentos e pagamentos. Novas leis foram criadas para diminuir as distorções e privilégios mais óbvios, reduzindo a aposentadoria de funcionários públicos e aumentando sua contribuição.

Entretanto, o sistema continua desequilibrado e exige uma reforma muito mais profunda. O atual mecanismo de pagamentos baseado em receitas correntes só pode custear benefícios mínimos e deveria ser substituído por um sistema lastreado com base numa combinação de contribuições obrigatórias e voluntárias. No entanto, a transição entre esses sistemas é muito cara, dada a necessidade de manter o pagamento dos benefícios atuais ao mesmo tempo que se economiza para o futuro.

Saúde

O esforço no setor de saúde tem sido para transferir a administração dos serviços de saúde às comunidades locais (o chamado Sistema Único de Saúde, SUS), mas o governo federal ainda é responsável por dois terços de todas as despesas com a saúde pública.[25] Há conquistas significativas na medicina preventiva, por meio de grandes campanhas de vacinação e trabalho intensivo em programas baseados em agentes comunitários de saúde e médicos da família. Não há solução à vista, no entanto, para os custos crescentes dos gastos médicos e hospitalares pagos pelo governo federal a fornecedores privados de serviços de saúde, assim como para os custos de reforma, manutenção e reequipamento dos hospitais públicos. Ainda que tenha havido muito progresso recentemente,

o sistema de pagamentos de serviços de saúde ainda padece de uma situação de corrupção inerente, causada pela combinação perversa de custos inflacionários, honorários extremamente baixos e reembolsos pagos com atraso, o que levava as instituições a aumentar ou falsear o número e a complexidade dos serviços prestados, e os médicos a cobrar privadamente por serviços gratuitos.

Foram criados mecanismos administrativos para restringir tais práticas e um novo imposto sobre transações financeiras, muito controvertido, foi aprovado pelo Congresso como recurso temporário para cobrir o custo do sistema de saúde. O governo ainda tem de explicitar uma política clara que possa levar a um sistema de saúde pública mais equânime e viável a longo prazo.

Educação

A educação básica é reconhecida como uma das áreas mais bem-sucedidas da política social dos últimos anos.[26] O acesso à educação básica é quase universal, as taxas de repetência e abandono caem com rapidez e a educação secundária expande-se a um ritmo altíssimo. No entanto, a qualidade do ensino ainda é baixa e criou-se um sistema complexo de avaliação dos alunos para identificar os principais problemas e estabelecer prioridades. A educação básica (fundamental e secundária) é de responsabilidade dos governos locais e estaduais, mas o governo federal tem um importante instrumento de ação: os recursos do Fundo Nacional de Educação, imposto cobrado das empresas para fins educacionais. Dois terços desses recursos permanecem nos estados, mas o governo federal tem cerca de 700 milhões de dólares por ano para gastar. No passado, a maior parte deste dinheiro era repassado por meio de políticos locais, e seu destino, na melhor das hipóteses, incerto. Agora, o Ministério de Educação desen-

volveu um sistema para transferir parte desses recursos diretamente às escolas, impulsionando sua autonomia e capacidade de ação. Recentemente foram criadas leis para garantir uma despesa mínima de 300 dólares por aluno por ano em estados e municípios, o que leva a um salário básico comum para os professores.[27] O sucesso dessas políticas é em parte explicado pelo consenso crescente a respeito da importância da educação básica e da orientação principal das políticas para o setor, e pela existência de importantes iniciativas em nível estadual e municipal.

Por outro lado, a administração Cardoso teve até agora dificuldade de estabelecer uma política clara para a educação superior. O Brasil tem menos de 10% de sua população mais jovem matriculada no ensino superior, cerca de dois milhões de alunos, número que se espera cresça com muita rapidez nos próximos anos.[28] O sistema federal de educação superior, que custa cerca de 6,5 milhões de dólares por ano e fornece instrução gratuita a menos de 400 mil alunos, está claramente necessitado de reformas. Um projeto que garante autonomia administrativa e exige a prestação de contas das universidades públicas está bloqueado pela vigorosa resistência de sindicatos de professores e organizações estudantis. Enquanto isso, o setor privado é mantido sob controle burocrático e se expande sem direção clara. Também existem várias iniciativas relativas à educação técnica, secundária e para professores, mas nenhuma com a promessa de impactos significativos a curto prazo.

Desemprego

O desemprego aberto nos centros urbanos do Brasil é baixo, mas o subemprego é alto.[29] A previsão para os próximos dez a vinte anos é de um número crescente de jovens entrando no

mercado de trabalho, combinado com um impulso do setor produtivo para aumentar a eficiência pela incorporação de novas tecnologias e pela redução do efetivo. Esta expectativa é causa de preocupação e o governo vem tentando reagir com uma série de ações. A mais importante, mas sem efeito imediato, é aumentar a qualidade da educação básica e secundária. Há também propostas para reduzir o custo da mão-de-obra e desregulamentar o mercado de trabalho. Hoje, uma empresa tem de gastar aproximadamente a mesma quantia que paga de salário em benefícios sociais e impostos. O projeto é ter várias opções de contratos de trabalho, inclusive contratos indeterminados, fixos e de curto prazo, assim como pacotes diferentes de benefícios sociais e compensação por demissão a serem negociados entre sindicatos independentes e empregados. Em princípio, um sistema assim permitiria melhores contratos de trabalho nos setores mais ricos da economia e mais emprego, enquanto concederia menos benefícios a setores que hoje não empregam muitos indivíduos ou estão contratando ilegalmente sem pagar benefícios nem impostos. Essas propostas são combatidas pelos sindicatos e pelo Congresso, que argumentam que iriam apenas reduzir os benefícios existentes e aumentar o lucro sem gerar mais empregos.

Outra estratégia é tentar aumentar o emprego por meio de obras públicas e por incentivos diretos e crédito para o setor privado. Embora o governo não vá embarcar numa política keynesiana tardia de pleno emprego sustentado pelo Estado, há vários mecanismos para estimular a criação de empregos por meio de crédito concedido a pequenas empresas, investimentos em obras públicas necessárias e programas de treinamento voltados para setores específicos do mercado de trabalho. Em 1996, acredita-se que o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) tenha investido cerca de 11,3 bilhões de dólares e combinado seus recursos com os do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

em investimentos para criar empregos no transporte público, na proteção ambiental, no turismo e nas comunicações, o que não só teria gerado novas oportunidades de emprego como também aumentado a eficiência e a capacidade de emprego do sistema produtivo como um todo. O Ministério do Trabalho também está envolvido num programa ambicioso para fornecer crédito a pequenas empresas de forma a gerar mais emprego e renda. Mais de dois bilhões de dólares foram investidos neste programa de 1995 a 1996. Foi projetado um sistema semelhante para o setor rural.

Por fim, a administração Cardoso está ampliando o sistema de seguro-desemprego do Brasil. Embora ainda muito limitado em termos da quantia e do tempo em que é pago ao desempregado, o sistema ajudou cerca de 4,5 milhões de pessoas que perderam o emprego em 1995, estimados em cerca de 60% do total (os restantes 40% não solicitaram o benefício, provavelmente por ter encontrado outro emprego sem muita demora).

PERSPECTIVAS

Os dias de outrora, em que os governos não se preocupavam com o dinheiro que gastavam e as pessoas supunham que a pobreza e a miséria eram fatos da vida, não vão voltar. A agenda social vem se ampliando, mas os recursos são escassos e jamais chegarão ao nível exigido por tantos grupos de interesse.

Serão os problemas sociais de hoje conseqüência das recentes políticas econômicas orientadas para o aumento da competitividade internacional e redução do papel econômico do setor público? É tese central deste ensaio que não. Os arranjos econômicos anteriores não produziram resultados sociais melhores e levaram à estagnação econômica e à desorganização financei-

ra. As condições sociais do Brasil vêm melhorando, apesar do lento crescimento econômico, e são hoje melhores que no passado. No entanto, estão longe de serem satisfatórias: as melhoras têm sido lentas demais e os problemas do envelhecimento da população e da decadência urbana trazem novos e dificílimos desafios.

A nova economia não pode ser culpada por esses problemas sociais, mas também não pode ser responsabilizada por sua solução. O desenvolvimento econômico sempre ajuda, mas a utilização crescente de tecnologia avançada, a concentração de recursos em grandes corporações internacionais e em localizações geográficas privilegiadas, a pressão impiedosa por custos mais baixos num contexto de intensa competição internacional — todos esses elementos conspiram contra a melhoria da renda e das condições de vida dos pobres e iletrados. Os governos continuarão importantes, devendo fazer o melhor uso possível do dinheiro dos impostos e dos poderes de regulamentação para fornecer educação, saúde, segurança e proteção ambiental e para reduzir os efeitos predadores da competição extrema de mercado; a sociedade terá de aprender a organizar-se e cuidar de seus interesses.

De agora em diante, as funções reguladoras provavelmente prevalecerão sobre o fornecimento direto de serviços, e a administração pública terá de reinventar-se. O Brasil já teve algumas experiências que indicam a direção correta. No decorrer de poucos anos, a privatização das telecomunicações deu a milhões o acesso ao telefone e foram criados novos órgãos reguladores para supervisionar o trabalho de empresas privadas em áreas como energia, telecomunicações e produção e distribuição de combustíveis. Conceitos como apreciação, avaliação, certificação, recuperação dos custos, descentralização, parceria, participação dos cidadãos e capacitação e fortalecimento do poder da cidadania ("empoderamento") desconhecidos há alguns anos,

estão entrando no vocabulário da administração pública e dos movimentos sociais em todos os seus níveis e vêm aos poucos se transformando em realidades.

A criação de novas práticas no fornecimento de serviços públicos e a maior participação da sociedade civil na administração de suas próprias questões já estão criando uma nova visão das formas como a sociedade pode enfrentar seus problemas, com resultados muito promissores. Contudo, é difícil suprimir os antigos hábitos; continuarão a existir agendas conflitantes e os problemas sociais enfrentados pela população brasileira não desaparecerão em poucos anos, mesmo na melhor das circunstâncias. No entanto, sempre há esperança quando as coisas se movem na direção certa, e é possível argumentar que é para lá que vão.

NOTAS

1. Isso é verdade não só no Brasil como na América Latina como um todo. "Os indícios não sustentam a noção de que a grande desigualdade da América Latina seja simplesmente a questão de algumas famílias ricas possuírem parte desproporcional de cada país. (...) Boa parte da desigualdade da região está associada a grandes diferenças salariais. (...) Grandes diferenças salariais refletem, entre outros fatores, a distribuição desigual da quantidade e da qualidade de escolaridade." Banco Interamericano de Desenvolvimento, relatório *Facing up to Inequality in Latin America: Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999* (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1998), 1.
2. A menos que indicado de outra forma, todos os números são da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
3. José Pastore e Nelson do Valle Silva, *Mobilidade social no Brasil* (São Paulo: Makron Books, 2000), 47-59.

4. Bernardo Sorj, "A reforma agrária em tempos de democracia e globalização", *Novos Estudos CEBRAP* 50 (março de 1998): 23-40.
5. Segundo Sônia Rocha, especialista em problemas da pobreza, "a pobreza no Nordeste rural é ainda típica das sociedades tradicionais. O percentual de mulheres chefes de família é pequeno. A maioria das pessoas trabalha na agricultura, assim o desemprego é irrelevante. Grande parte (...) dos chefes de família são analfabetos ou têm menos de quatro anos de escolaridade. A maioria dos pobres é autônoma e alguns — mesmo entre os chefes de família — trabalham mais de quinze horas por semana sem pagamento, o que está associado ao trabalho em pequenas propriedades que gera apenas o necessário para a subsistência da família. O acesso a serviços públicos básicos — educação, eletricidade, saneamento — é muito inadequado, o que significa que o Estado é ausente enquanto fornecedor." Sônia Rocha, "Desenvolvimento sustentável e a meta de redução da pobreza", artigo preparado para a Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável da Academia Brasileira de Ciências, não publicado, 1999.
6. Celso Furtado foi, provavelmente, o primeiro a descrever este processo de reversão de uma economia moderna voltada para as exportações a unidades rurais ineficientes, isoladas e fechadas em si mesmas. Celso Furtado, "Concentração econômica e expansão territorial", em *Formação econômica do Brasil*, primeira edição brasileira, 1959.
7. Segundo a descrição de Sônia Rocha, entre os pobres das grandes cidades "as famílias são menores e o número de crianças mais baixo que no Nordeste. Vínculos familiares mais fracos significam percentual mais elevado de mulheres chefes de família, uma das principais características da pobreza urbana em sociedades modernas. A taxa de analfabetismo é alta, mesmo entre chefes de família, mas muito mais baixa que no Nordeste rural. A maioria dos pobres trabalha no comércio e em serviços, ou melhor, nas atividades de baixa produtividade/baixo salário destes setores. A taxa de desemprego é alta, o que é típico de áreas urbanas modernizadas, onde os aspectos formais do mercado de trabalho são intensificados. Muitos chefes de família trabalham como empregados. O acesso aos serviços públicos é relativamente bom: a maioria das crianças freqüenta a escola e há acesso quase uni-

versal a água e eletricidade." Rocha, "Desenvolvimento sustentável e a meta de redução da pobreza".

8. Sobre os inícios do estado do bem-estar social do Brasil, ver Ângela Maria de Castro Gomes, *Burguesia e trabalho. Política e legislação social no Brasil, 1917-1937* (Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979). Sobre a reação dos industriais brasileiros à proteção social dos trabalhadores, ver Warren Dean, *The Industrialization of São Paulo, 1880-1945* (Austin, Texas: The University of Texas Press, 1969). Sobre o sistema de seguro social, ver Amelia Cohn, *Previdência social e processo político no Brasil* (São Paulo: Editora Moderna, 1980); para uma visão geral, ver Phillipe C. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil* (Stanford: Stanford University Press, 1971).
9. Contudo, os governos autoritários foram importantes na criação e expansão da agenda de democracia social brasileira. Assim, credita-se ao regime de Getúlio Vargas na década de 1930 a primeira legislação que estabeleceu os contornos do estado brasileiro de bem-estar social, tirado da *carta del lavoro* da Itália fascista. Nas décadas de 1960 e 1970 o governo militar unificou os sistemas de previdência social do setor privado e criou aposentadorias para a população rural, assim como as a primeira legislação significativa para reduzir a concentração da propriedade da terra, o Estatuto da Terra.
10. IPEA, *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal — exercício de 1994, versão preliminar* (Rio de Janeiro: IPEA, Diretoria de Política Social, dezembro de 1995).
11. Estimativas do Banco Mundial indicam que 21% das despesas públicas do Brasil em saúde, educação e moradia vão para setores no quintil superior da distribuição de renda, com apenas 15,5% indo para o estrato mais baixo (os números correspondentes do Chile são de 4% e 36,3%).
12. Antônio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza, *A economia brasileira em ritmo de marcha forçada* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985).
13. Isso ficou conhecido no Brasil como "teoria do bolo", segundo a qual o bolo tinha de crescer antes de chegar ao ponto de ser repartido pelos convidados da festa. Para uma crítica, ver Ricardo Paes de Barros e Rosane Mendonça, "O impacto do crescimento econômico e de re-

duções no grau de desigualdade sobre a pobreza", *Novos Estudos CEBRAP* 51 (julho de 1998): 107-122.

14. Os números do desemprego publicados pelo órgão estatístico do estado de São Paulo (a Fundação SEADE) costumam ser três vezes mais altos que os do IBGE, instituto federal de estatística, devido a diferenças conceituais e metodológicas. No entanto, as tendências de ambos os índices são muito semelhantes.
15. Ricardo Paes de Barros demonstrou que o investimento direto em educação básica é muito mais eficaz na redução da desigualdade social e da pobreza do que o crescimento econômico por si só. Ricardo P. Barros e Rosane Mendonça, *O impacto do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza* (Rio de Janeiro: IPEA/Dipes, Texto para Discussão nº 528, novembro de 1997).
16. A mobilidade social entre descendentes de japoneses, por exemplo, é muito maior do que em outros grupos de imigrantes ou de brasileiros de qualquer "cor" ou raça, inclusive brancos ou de origem européia.
17. Simon Schwartzman, "Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil", *Novos Estudos CEBRAP* 55 (novembro de 1999): 83-96.
18. Ver em Peter Fry, "Política, nacionalidade e os significados de 'raça' no Brasil", neste livro, uma extensa discussão. Para uma visão geral, consultar também Thomas E. Skidmore, *Black into White; Race and Nationality in Brazilian Thought* (Nova York: Oxford University Press, 1974) e Carlos Hasenbalg, "Entre o mito e os fatos: racismo e relações raciais no Brasil", *Dados* 38 (2) (1995): 355-374.
19. Ver uma extensa discussão em Manuela Carneiro da Cunha e Mauro W. B. de Almeida, "Indigenous People, Traditional People, and Conservation in the Amazon", *Deadalus* 129 (2) (2000): 315-338.
20. Veja a respeito Anette Goldberg-Salinas, Joana Girard Ferreira Nunes e Emmanuelle Nunes, "Feminismo contemporâneo no Brasil: estratégias das mulheres nos movimentos e interesse dos homens no poder", *Sociedade e Estado* 12 (2) (julho-dezembro de 1997): 357-380.
21. Ricardo Paes Barros, Ana Flávia Machado e Rosanne Silva Pinto Mendonça, *A desigualdade da pobreza: estratégias ocupacionais e di-*

ferenciais por gênero (Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão nº 453, janeiro de 1997).

22. Charles C. Mueller, "Environmental Problems Inherent to a Development Style: Degradation and Poverty in Brazil", *Environment and Urbanization* 7 (2) (outubro de 1995): 67-84.
23. M. A. C. Fernandes *et al.*, *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal* (Brasília: IPEA, Texto para Discussão nº 547, fevereiro de 1998).
24. Os funcionários públicos civis pagam 12% de seu salário para a previdência social mas o pagamento dos benefícios é feito com recursos gerais da União, em valores muito superiores ao arrecadado. No sistema do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao contrário, existe a expectativa de que a arrecadação seja suficiente para o pagamento dos benefícios, em termos correntes.
25. Para uma visão geral, consultar Kurt Weyland, "Social Movements and the State: The Politics of Health Reform in Brazil", *World Development* 23 (10) (outubro de 1995): 1699-1712. Ver também M. E. Lewis e A. C. Médici, "The Challenge of Health Care Reform in Brazil: Balance and Trends", *Technical Notes* RE1-97-004, ed. Banco Interamericano de Desenvolvimento (maio de 1997); Banco Mundial, *Brazil — The Organization, Delivery and Financing of Health Care in Brazil: Agenda for the '90s* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 30 de junho de 1994); José Luis A. C. Araújo Jr., "Attempts to Decentralize in Recent Brazilian Health Policy: Issues and Problems, 1988-1994", *International Journal of Health Services* 27 (1) (1997). 109-124; Amelia Cohn, "Health Policy and Economic Change in Brazil", artigo submetido à International Sociological Association (ISA), 1994; Nilson do Rosário Costa, "Inovação política, distributivismo e crise: a política de saúde nos anos 80 e 90", *Dados* 39 (3) (1996): 479-511; e Vera Schattan Coelho, "Interesses e instituições na política de saúde", *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 13 (37) (junho de 1998): 115-128.
26. Ver em Claudio de Moura Castro, "Nossa educação: atrasada, mas tentando recuperar-se", neste livro, uma discussão extensa.
27. A estimativa é de que, entre dezembro de 1997 e agosto de 1998, o salário médio dos professores dos sistemas estadual e municipal su-

biu 13% devido às transferências relacionadas a esta lei. O maior aumento aconteceu no Nordeste, onde o salário dos professores cresceu cerca de 50%. Ministério da Educação do Brasil, *Education for All — Evaluation of the Year 2000* (Brasília: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 2000).

28. Ver, para uma visão geral, Simon Schwartzman, *O ensino superior no Brasil — 1998* (Brasília: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais — INEP, Textos para Discussão 6, 1999).
29. No entanto, a interpretação desses valores de 7% ou 8% de desemprego pode ser enganosa. O "desemprego aberto" refere-se a pessoas sem fonte de renda que estão procurando emprego ativamente. Na ausência de um seguro-desemprego significativo, os que perdem o emprego têm de encontrar algum outro jeito de ganhar dinheiro, passando da categoria de "desempregados" para a de "subempregados", e aparecendo como ocupados nas estatísticas de emprego.